

Repensando un Modelo para la Paz en Guatemala



Los Acuerdos de Paz de 1996 reconocieron que no podría lograrse la paz sin resolver los problemas de la tierra. (Foto ACIDI: Patricio Baeza)

2002-09-20

Steve Hunt

Guatemala está afrontando un creciente número de invasiones e incautaciones de tierras por parte de los agricultores autóctonos, frustrados por el lento ritmo de la reforma agraria prometida en los Acuerdos de Paz de 1996. A título de ejemplo, en abril del 2002, cientos de agricultores sin tierras ocuparon 14 fajas de tierra en el departamento de Alta Verapaz.

"Estamos en nuestros derechos", expresó Tránsito Ramírez a un reportero de Associated Press, cuando ocupó 'Las Quebradas', una explotación agrícola en Morales, a 250 kilómetros al noreste de Ciudad de Guatemala. "Ésta es la tierra de nuestros abuelos, pero nos la sacaron y dejaron sin nada, sin ningún lugar donde vivir ni trabajar".

Con el propósito de ayudar a mejorar el sistema de reforma agraria, dos organizaciones no gubernamentales (ONGs) de Guatemala efectuaron investigaciones para identificar con precisión los problemas del actual sistema y sugerir alternativas. Los investigadores examinaron en detalle la labor de la institución responsable de la redistribución de la tierra en Guatemala. Sus resultados señalan las áreas a modificar y plantean difíciles interrogantes sobre el modelo accionado por el mercado, el cual constituye la base del régimen de reforma agraria de Guatemala.

La tierra y la guerra civil

La tierra es un tema contencioso en Guatemala y fue una causa fundamental de conflicto en la guerra civil que tuvo lugar durante 40 años en este país de Centroamérica, la cual concluyó en 1996. Con la finalidad de beneficiar a una pequeña elite guatemalteca, la tierra había sido confiscada sin tener en consideración los títulos legales o la propiedad tradicional y comunal por parte de los habitantes autóctonos del país, quienes representan la mayoría de la población.

Aún hoy en día, un 2 % de la población controla el 70 % de la tierra, utilizándola primordialmente para productos de exportación. Según las estadísticas guatemaltecas, el 96 % de los productores agrícolas trabajan apenas el 20 % de la tierra, preponderantemente como agricultores de subsistencia.

El procedimiento irregular mediante el cual la elite de Guatemala protegió sus propiedades agrarias condujo al país a la cabeza de la lista entre los violadores de los derechos humanos del mundo. A manera de ejemplo, en mayo de 1978, 100 campesinos en Panzos, Alta Verapaz, fueron masacrados por haber protestado el hecho de que oficiales del ejército habían confiscado y se habían apoderado de sus tierras comunales. Lo que aconteció a continuación fue un período sombrío en la historia de Guatemala, la cual comprendió una política de tierras arrasadas con el fin de destruir más de 400 poblaciones. Hacia mediados de los años '90s, más de 150.000 personas habían sido asesinadas, un millón desplazadas internamente, y otras 45.000 obligadas a exiliarse en México.

La tierra y los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz de 1996 reconocieron que no podría lograrse la paz sin resolver los problemas de la tierra. La solución negociada entre el gobierno, la oposición armada y la sociedad civil abarcó acuerdos para establecer un fondo para tierras, distribuir tierra apta para cultivo a los agricultores de bajos ingresos, crear un registro de propiedad rural para los títulos legales de la tierras y para resolver las controversias en torno a ellas, así como confiscar tierras para cultivos no utilizadas o tierras ilegalmente obtenidas. También comprendió un acuerdo para introducir un impuesto sobre la tierra. La creación del Fondo de Tierras, FONTIERRAS, fue el paso más significativo adoptado por el gobierno de Guatemala para responder a estos compromisos.

FONTIERRAS es una agencia gubernamental autónoma con autorización para comprar tierra apta para cultivos a fin de redistribuirla a agricultores pobres. No obstante, en octubre de 2001, solamente 9.874 familias se habían beneficiado con las actividades de FONTIERRAS. Para el año 2006, se espera que más de 350.000 familias reclamarán tierras, pero se prevé que FONTIERRAS será capaz de satisfacer sólo aproximadamente el 2 % de esta demanda.

El gobierno no ha asignado suficientes recursos en su presupuesto para FONTIERRAS, manifiesta Sergio Funes, un ex director de FONTIERRAS. En el presente año, FONTIERRAS recibió solamente 93 millones de quetzales (20 millones de dólares canadienses) para adquirir haciendas, lo cual permitiría comprar entre 15 y 20 fincas. Actualmente, existe una demanda por parte de grupos para adquirir 700 haciendas, lo cual exigiría aproximadamente 1.000 millones de quetzales (190 millones de dólares canadienses).

Un estudio independiente

Con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), dos organizaciones guatemaltecas emprendieron un estudio independiente acerca de FONTIERRAS. Una red de ONGs y cooperativas de Guatemala --Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas (CONGCOOP) --trabajó en colaboración con la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) con el objeto de llevar a cabo la investigación y generar opciones para el cambio.

Los investigadores se entrevistaron con representantes de las instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial, funcionarios públicos de FONTIERRAS, miembros del sector privado, y expertos en política y mercados agrarios. Se efectuaron talleres para recopilar información procedente de miembros de 23 comunidades. También fueron examinadas en detalle ocho comunidades que se habían beneficiado con FONTIERRAS.

El informe de la investigación, *FONTIERRAS: El Modelo del Mercado y el Acceso a la Tierra en Guatemala Balance y Perspectivas*, identificó con precisión problemas significativos sobre la forma en que funciona FONTIERRAS. Reveló una baja calidad de asistencia técnica, una

burocracia ineficaz y corrupción. Sin embargo, la investigación también demostró que los problemas más importantes estaban asociados con el modelo articulado por el mercado, el cual apuntala las operaciones de FONTIERRAS.

"No se trata tanto que FONTIERRAS por sí mismo sea el problema", indica Susana Glauster de CONGCOOP, "sino más bien que el modelo articulado por el mercado es el que exacerba los problemas de FONTIERRAS".

Los problemas del modelo articulado por el mercado

En su esencia, el modelo articulado por el mercado propiciado por las instituciones financieras internacionales depende de transacciones voluntarias y negociadas entre los compradores y vendedores de tierra, en tanto que prevé subvenciones para que los habitantes pobres sin tierras puedan adquirirla. Supone que un mercado agrario que funcione correctamente hará descender los costos de las transacciones y de las propiedades, al tiempo que promoverá una eficiente distribución de la tierra.

Pero, como lo señalan los investigadores, el gobierno de Guatemala no está respaldando las condiciones para que funcione efectivamente una política agraria articulada por el mercado. Al no gravar impuestos sobre la tierra, el gobierno prosigue en realidad subsidiando fuertemente a las elites rurales.

Un modelo articulado por el mercado se basa en la oferta y la demanda, afirma Daniel Pascual de la CNOC, no obstante, en Guatemala existe demanda de tierras, pero no hay oferta. No existen incentivos para vender porque no hay impuestos sobre la tierra.

Como consecuencia, se registra una significativa carencia de tierras para la venta y las tierras de buena calidad son particularmente escasas. Examinamos las tierras enumeradas por FONTIERRAS, indica Byron Garroz de CONGCOOP, y la mayor parte de ellas son de muy baja calidad.

La cuestión de por qué las tierras no ingresan a la plaza debe ser abordada a la luz del modelo articulado por el mercado, señala Glauster. La respuesta podría ser de interés para otros países que enfrentan problemas similares con políticas agrarias articuladas por el mercado.

Resultados de las recomendaciones

Los hallazgos de la investigación están ejerciendo cierta influencia sobre las instituciones financieras internacionales, afirma Byron Garroz. Al principio, las principales instituciones financieras internacionales no deseaban discutir directamente los problemas asociados con el modelo articulado por el mercado. Sin embargo, afirmó, actualmente los representantes en las reuniones están más abiertos a estas conversaciones debido a los resultados de las investigaciones, tales como los que fueron generados por CONGCOOP y CNOC.

Asimismo, muchas de las recomendaciones del informe de la investigación sobre cómo resolver problemas técnicos específicos están siendo implementadas por FONTIERRAS, asevera Sergio Funes. Estas recomendaciones se relacionan con la forma en que la organización presta servicios, por ejemplo, la manera en que se proporciona asistencia técnica a los agricultores y cómo se administra financieramente el fondo.

Éste es un estudio muy importante, porque define claramente la forma en que FONTIERRAS puede ser reformado, declara Funes. Pero, añade, la investigación también revela que la carencia de recursos financieros pone en peligro la instauración de la paz y la estabilidad.

Steve Hunt es un escritor independiente basado en Ottawa.

Por mayor información:

Colleen Duggan, Especialista Principal de Programa, [Consolidación de la Paz y Reconstrucción](#), IDRC, Casilla Postal 8500, Ottawa, Ontario, Canadá K1G 3H9; Teléfono: (613) 236-6163*2024; Fax: (613) 567-7748; Correo Electrónico: cduggan@idrc.ca